Note d'information –Groupe d'experts 3
Le fonctionnement de l'OFSE en relation avec les gouvernements :
Élaboration/renvoi et application des normes

Contexte

Il est clair qu'une relation de travail entre l'OFSE et les gouvernements, et plus particulièrement entre les organismes de réglementation de l'énergie, est un élément essentiel à l'établissement et à la réussite d'un système de gestion de la fiabilité qui met l'accent sur des normes obligatoires et applicables. La présente note d'information étudie la relation OFSE-gouvernement en deux volets : l'élaboration, l'approbation et le renvoi de normes et l'application de ces normes.

La relation précise entre l'OFSE et les organismes de réglementation de l'énergie aux États-Unis sera déterminée par une loi du Congrès, tel que reflétée également dans la Règle finale de la FERC, lorsqu'elle sera adoptée. Bien que les détails précis restent encore à élaborer, la nature probable de la relation générale entre l'OFSE et la FERC peut être prédite avec une certaine confiance. L'OFSE sera la principale autorité quant à l'élaboration des normes (qu'elle pourra très bien exercer en conjonction avec les entités de fiabilité régionales), bien que ces normes doivent recevoir l'approbation de la FERC. Même si la FERC a le pouvoir de refuser l'approbation des normes, elle n'élaborera pas de normes. Plutôt, elle renverra les normes à l'OFSE afin qu'elles soient réexaminées et présentées à nouveau. La FERC peut indiquer à l'OFSE de proposer de nouvelles normes ou de modifier des normes qui passeraient ensuite par le processus d'élaboration des normes de l'OFSE. En ce qui concerne l'activité d'application, l'OFSE sera la principale organisation responsable d'assurer la conformité aux normes sur la fiabilité, mais la FERC sera tout de même là comme « filet » pour revoir les décisions de l'OFSE, au besoin, et assurer la conformité avec les ordres de l'OFSE (elle aurait peut-être le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires).

Cependant, la nature exacte de la future relation entre l'OFSE et les organismes de réglementation de l'énergie au Canada est moins claire. La loi du nouveau Congrès sur l'énergie devrait, encore une fois, faire référence aux avantages qu'offrent les ententes avec le Canada et le Mexique afin d'assurer le fonctionnement continu des normes sur la fiabilité au-delà des frontières internationales. Par contre, il est clair que la loi du Congrès n'aura pas d'impact direct sur la capacité du gouvernement et des organismes de réglementation au Canada à prendre les mesures nécessaires pour assurer la fiabilité des services d'électricité. En pratique, l'effacité de l'OFSE dépendera de sa capacité à fonctionner efficacement des deux côtés de la frontière, compte tenu de l'interconnectivité du réseau nord-américain.

Élaboration/renvoi des normes

Le principal défi international que doit relever l'OFSE (et ses architectes) consiste à s'assurer que les processus d'élaboration et de renvoi des normes fonctionnent bien

malgré l'existence de multiples processus de réglementation portant sur la gestion de la fiabilité. Comme il existe différents organismes de réglementation ayant chacun leur mandat, il sera impossible d'éliminer, à tout le moins, la possibilité théorique de points de vue divergents concernant les normes appropriées sur la fiabilité. Cependant, la possibilité de tels conflits peut être réduite si l'on met en place des processus qui offriront une plate-forme de consultation avant que les organismes de réglementation ne décident d'approuver ou de renvoyer les normes élaborées par l'OFSE.

On peut envisager deux types généraux de processus qui faciliteraient l'élaboration de normes sur la fiabilité et qui pourraient fonctionner dans plusieurs sphères de compétences. Le premier processus tient compte d'une participation limitée des organismes de réglementation dans l'élaboration des normes. Il ne serait pas (et ne sera probablement pas) nécessaire d'avoir une participation active à l'élaboration des normes. Par contre, les organismes de réglementation pourraient avoir droit à un statut d'observateur au sein de certains comités de l'OFSE, ou tout au moins, être informés des sujets à l'étude afin de pouvoir faire part de leurs commentaires sur des aspects qu'ils considèrent problématiques. Il se pourrait que certains organismes de réglementation ne profitent pas ces occasions, mais l'existence de telles occasions pourrait servir à anticiper les préoccupations en matière de réglementation et à y répondre.

Le second type de processus qui pourrait s'avérer utile serait un processus qui permet le dialogue entre les organismes de réglementation de l'énergie. La nécessité d'un tel processus semble claire si l'on tient compte du fait que des différences pratiques considérables dans les approches de la réglementation apparaîtront lors de l'élaboration des normes. Reste à savoir si cela se concrétisera vraiment, mais il serait prudent d'anticiper cette possibilité dans la conception du régime de gestion de la fiabilité. S'il y avait dialogue entre les organismes de réglementation lors du processus d'élaboration des normes et lors du processus d'approbation des normes d'application de la réglementation, cela pourrait aider à éviter que les organismes de réglementation ne renvoient les normes à l'OFSE.

Le projet de loi inclut également le concept d'un organisme consultatif régional auquel serait greffés des représentants de l'extérieur des États-Unis.

Application

Les défis possibles que pose l'existence de multiples organismes de réglementation en ce qui concerne l'élaboration efficace et efficiente des normes sur la fiabilité prennent plus d'ampleur lorsque l'on se penche sur la meilleure façon d'assurer la conformité aux normes au-delà des frontières internationales. Le principal défi, une fois encore, concerne la façon d'assurer la conformité réglementaire parmi les multiples organismes. En l'absence d'une telle conformité, il y a risque que des questions aussi fondamentales que l'imposition de sanctions appropriées soient réglementées de différentes façons.

Plus sérieusement encore, des conflits juridictionnels pourraient émerger dans la façon de gérer des incidents liés à la fiabilité. Par exemple, il est probable que la FERC recevra le

pouvoir de modifier ou de renverser une mesure disciplinaire prise par l'OFSE (et possiblement de prendre elle-même des mesures disciplinaires). On suppose également que l'OFSE se fiera aux organismes de réglementation du Canada pour appliquer ses mesures disciplinaires au Canada (et l'on peut également penser que les organismes de réglementation du Canada voudront conserver un certain pouvoir sur les incidents liés à la fiabilité au Canada). Comment résoudre un conflit interjuridictionnel entre les différents organismes de réglementation? Il pourrait y avoir conflit, par exemple, si un incident lié à la fiabilité dans un pays était aggravé par une intervention inadéquate dans un autre pays. Si l'on tient compte de la responsabilité potentielle des entités des différents pays, de quelle façon abordera-t-on la décision sur le partage des responsabilités dans le cas où une des parties désapprouverait la décision de l'OFSE sur le partage des responsabilités et sur les mesures disciplinaires conséquentes?

Bien qu'il sera probablement impossible de prévenir la possibilité d'un désaccord international quant à l'application des normes sur la fiabilité, il sera peut-être possible d'introduire des mécanismes dans le régime de gestion de la fiabilité, notamment lors de l'élaboration, de l'approbation et du renvoi des normes, afin de réduire au minimum la possibilité d'un conflit interjuridictionnel. Pour se faire, il faudra peut-être avoir recours à des processus visant à faciliter le dialogue, d'une part, entre l'OFSE et les organismes de réglementation et d'autre part, entre les divers organismes de réglementation. Il serait également prudent de se pencher sur les principes et les processus à appliquer dans le cas où un conflit de réglementation interjuridictionnel devenait inévitable.

Questions – Groupe d'experts 3 : Le fonctionnement de l'OFSE en relation avec les gouvernements au Canada et aux États-Unis; élaboration, approbation et application des normes et sanctions

Élaboration et renvoi des normes

- Au sein de l'OFSE, quels seraient les processus d'élaboration des normes appropriés à mettre en place afin que l'OFSE puisse fonctionner avec efficacité et efficience à l'échelle internationale?
- Quel devrait être le rôle, s'il y a lieu, des entités de réglementation dans le processus d'élaboration des normes (c.-à-d., participants, observateurs, commentateurs des ébauches, etc.)?
- De manière similaire, les processus de l'OFSE devraient-ils aider à faciliter un dialogue bilatéral entre les organismes de réglementation pendant le processus d'élaboration des normes ou pendant le processus d'approbation des normes?
- Quels seraient les processus de renvoi appropriés afin que l'OFSE puisse fonctionner avec efficacité et efficience à l'échelle internationale?

Application

- Quels sont les mécanismes et les parties nécessaires à la surveillance et à l'application efficaces et efficientes des normes sur la fiabilité, aux termes du modèle envisagé pour l'OFSE, surtout en ce qui a trait aux différences bilatérales possibles?

- Comment l'OFSE assure, ou du moins facilite, une cohérence bilatérale de la réglementation dans les activités de surveillance et d'application?
- Comment seraient réglées les différences bilatérales dans l'approche?
- Plus particulièrement, devrait-on appliquer le principe d'égalité dans la résolution des conflits internationaux? Si c'est le cas, comment devrait-on appliquer ce principe?